

UNIDADE 3

TRIBUTO

OBJETIVOS ESPECÍFICOS DE APRENDIZAGEM

Ao finalizar esta Unidade, você deverá ser capaz de:

- ▶ Classificar as receitas orçamentárias, segundo vários critérios;
- ▶ Distinguir entre incidência legal dos impostos e incidência do ponto de vista econômico; e
- ▶ Buscar dados sobre as principais fontes de receita do setor público incluídas no orçamento público federal.

RECEITAS

Prezado estudante,

Nesta Unidade, abordaremos a receita orçamentária e os principais tributos brasileiros. Reflita conosco:

Para gastar, o governo precisa ter fontes de renda. Além dos tributos, quais são as demais fontes? Você já observou que o governo gasta em nome dos cidadãos, que também são os contribuintes? Como muitos tributos incidem sobre as vendas de bens e de serviços, quais são as consequências sobre os preços e as quantidades a partir de uma situação de equilíbrio entre oferta e demanda de mercado? Como fica a renda das pessoas que compram ou vendem esses bens? Será que o efeito sobre os preços ocorre de acordo com o que é calculado contabilmente e como previsto na legislação tributária brasileira? Você perceberá que a incidência de impostos nem sempre é o que parece ou como é discutida na mídia.

Vamos, então, ao assunto! Boa leitura!

TRIBUTOS SEGUNDO CATEGORIAS ECONÔMICAS

A **receita orçamentária** é subdividida, segundo a categoria econômica, em:

- ▶ **Receitas correntes:** incluem a arrecadação de tributos, as receitas de atividades produtivas e, no caso de governos estaduais e municipais, as transferências correntes.
- ▶ **Receitas de capital:** incluem empréstimos e vendas de bens.

A classificação orçamentária é estudada mais detalhadamente nas disciplinas *Contabilidade Pública e Orçamento Público*, dos Módulos 3 e 6, respectivamente.

Os **tributos** assumem várias formas. Uma forma é o **imposto** que, como o nome já diz, compõe o lado compulsório do financiamento dos gastos públicos. De fato, quando esse rateio é feito pelo Estado, este usa seu monopólio do uso da força também para cobrar impostos. Outra forma de tributo é a **taxa**, que em geral reflete algum tipo de serviço público cujo benefício é atribuível ao contribuinte. Muitas vezes, as taxas são cobradas pelo simples fato de os serviços estarem à disposição das pessoas, que são obrigadas a pagar, mesmo que não queiram desfrutar do serviço. Temos também a **contribuição de melhoria**, cobrada em função de benefícios recebidos por obras públicas. Um exemplo de melhoria é a valorização de um imóvel particular por conta do asfaltamento de uma rua com recursos públicos.

Uma categoria especial de receita do governo é a **contribuição social e econômica**, em geral criada para algum fim especial, e não considerada como receita tributária. Nem sempre o objetivo da contribuição social é mantido, mesmo que a cobrança continue. Como exemplos de contribuições, podemos citar: a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL); as contribuições para a previdência social, tanto dos empregados quanto dos empregadores; e a Contribuição Provisória sobre a Movimentação Financeira (CPMF), criada com a intenção de financiar gastos de saúde e revogada no final de 2007.

BASE TRIBUTÁRIA

Os tributos são cobrados e calculados sobre diferentes **bases tributárias**. Uma base importante é o valor da **propriedade** de alguma coisa. Como exemplo, temos a propriedade de imóveis, de terras e de automóveis. Sobre essas bases, você certamente conhece o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) e o Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA).

Outra base é o valor das **vendas de ativos reais**, tal como a venda de imóveis. O principal exemplo é o Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis (ITBI), cobrado pelos governos municipais.

Um terceiro tipo importante de base para impostos é a **venda de mercadorias**, tanto de bens quanto de serviços. Os mais conhecidos são o Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) e o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), cujas percentagens aparecem em alguns tipos de notas fiscais.

Uma quarta base é dada pelos **fluxos de renda**, como salários, lucros e aluguéis. Os assalariados certamente prestam atenção nos descontos que aparecem em contracheques, como a Contribuição para a Previdência Social (CPS) e o Imposto de Renda Pessoa Física (IRPF). O IRPF também incide sobre aluguéis e algumas outras formas de rendimento. As empresas pagam, sobre os lucros, o Imposto de Renda Pessoa Jurídica (IRPJ).

Por fim, as transações financeiras são taxadas em vários casos, algumas vezes envolvendo vendas de algum serviço, outras envolvendo saída de recursos de contas correntes bancárias. Por exemplo: ao pagar seu seguro de veículo, você paga o Imposto sobre Operações Financeiras (IOF), assim como quando usa seu cheque especial. A extinta CPMF, que ainda pode voltar em um futuro próximo, talvez com outro nome, incidia sobre débitos de conta corrente bancária e, portanto, era também um tributo sobre um tipo específico de transação financeira.

Essa diferenciação das bases tributárias esclarece o impacto mais direto que os tributos têm na renda das pessoas. Assim, se você compra um aparelho eletrônico em uma loja, encontrará embutido na nota fiscal, cujo próprio nome tem a ver com tributação, o valor de vários impostos. Quem recolhe o imposto associado a essa venda é o lojista. Mas você talvez suspeite que é você quem paga por ele.

Vamos agora ver quais são os mais importantes tributos brasileiros para os três níveis de governo.

PRINCIPAIS TRIBUTOS

Os principais tributos do sistema tributário brasileiro, em termos de arrecadação, conforme a Tabela 1, são os seguintes:

- ▶ ICMS;
- ▶ Imposto de Renda;
- ▶ INSS;
- ▶ Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS);
- ▶ Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS);
- ▶ CPMF; e
- ▶ IPI.

Esses tributos representaram, em 2006, quase 80% de toda a arrecadação tributária do País. O ICMS é arrecadado pelos governos estaduais. Embora não estejam destacados na Tabela 1, os principais tributos diretamente recolhidos pelos municípios são o Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS), com 1,9%, e o IPTU, com 1,25% do total de tributos arrecadados.

Tabela 1: Brasil – principais tributos – exercício 2006

TRIBUTO	%
Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS)	22,6
Imposto de Renda	17,2
Contribuição para a Previdência Social	15,5
Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS)	11,4
Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS)	4,6
Contribuição Provisória sobre Movimentações Financeiras (CPMF)	4,0
Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI)	3,6
Subtotal	78,9
Demais tributos	21,1
Total	100,0

Fonte: Adaptada de Brasil (2007)

Você pode notar, contudo, que nesse total arrecadado, temos a Contribuição para a Previdência Social e o FGTS, que representaram juntos 20,1% do total. Esses recursos têm destino pré-determinado para benefício dos trabalhadores. A parte referente à previdência é usada para o pagamento dos atuais aposentados e pensionistas do INSS. Já o FGTS pode ser visto como uma poupança forçada para a aposentadoria, ainda que possa ser retirado antes, em casos especiais, como a compra de casa própria. Essa poupança compulsória do trabalhador é utilizada como fonte de financiamento sob direção pública. Tem sido usada, por exemplo, para financiar obras públicas.

INCIDÊNCIA

Nessa transação, fica a dúvida se o pagamento do imposto é feito por quem o recolhe ao fisco, no caso a loja, ou se a loja repassa o imposto ao consumidor via preço da mercadoria. Do mesmo modo, um profissional liberal, com rendimento alto suficiente para pagar imposto de renda, é quem recolhe diretamente o imposto ao fisco. Você pode se perguntar se esse profissional repassa esse imposto, cobrando honorários mais altos dos clientes. Talvez, cada lado repasse apenas parte do imposto. São essas dúvidas que buscamos tirar ao discutirmos a incidência econômica dos impostos. Em contraste, quando verificamos na legislação quem deve recolher o imposto ao fisco, discutimos a incidência legal.

A INCIDÊNCIA ECONÔMICA


Um assalariado vê claramente o que está sendo descontado de seu contracheque na forma de contribuição à previdência e na forma de desconto de imposto de renda. Do mesmo modo, o dono de uma firma vê claramente as contas de imposto que precisa pagar periodicamente, por exemplo, os tributos sobre a folha de pagamento. Porém, o responsável pela empresa considera esse imposto apenas como mais um item em seus custos e, se os compradores não diminuïrem totalmente suas compras do produto, vai tentar repassá-lo. Do mesmo modo, os assalariados podem, através de seu sindicato e até por meio de greves, repassar para frente, nem que seja apenas uma parte, o imposto que incide sobre seus salários.

Mas os empregadores podem contratar menos gente, ao mesmo tempo usando mais máquinas para substituir essa mão de obra mais cara. No mundo globalizado, as grandes empresas podem ainda abrir novas fábricas em outros países.

Assim, não basta você verificar sobre quem incide legalmente um imposto para saber quem realmente paga a conta pública. Você precisa ter uma ideia sobre os repasses que um agente econômico pode fazer, tanto para aumentar os preços das mercadorias que vende quanto para diminuir o preço, líquido de imposto, das mercadorias que compra.

O estudo da incidência econômica, em contraste com a incidência legal, leva em consideração os ajustes de preços decorrentes da presença de impostos. Para saber se o imposto de renda incide sobre seu rendimento, você tem de perguntar se seu salário seria o mesmo na ausência de imposto. Lembre-se, ainda, de que os preços são determinados pela interação entre compradores e vendedores em cada mercado de trabalho. Em mercados de alta competição, que são os mais comuns para as diferentes ocupações, haveria diminuição de preço para os compradores caso o imposto fosse retirado, provavelmente uma diminuição menor do que a do valor do imposto.

Os gráficos de oferta e demanda que você estudou na disciplina de *Introdução à Economia* podem ser úteis como meio de ilustrar a incidência econômica de um imposto. O preço de qualquer mercadoria tributada tem uma interpretação dupla. Há, por um lado, o preço líquido do imposto (p_L), que é o preço relevante para o vendedor. Você pode se referir a ele como preço de vendedor. É esse o preço considerado nas decisões de produção do bem ou do serviço à venda. Há, por outro lado, o preço bruto (p_B), que é pago pelo comprador. Nesse caso, esse preço de comprador é o preço relevante para as decisões de compra, tanto por empresas quanto por consumidores. Entre os dois preços está o imposto. Portanto, o preço bruto da mercadoria, ou preço de comprador, é forçosamente igual ao preço líquido, ou preço de vendedor, mais o próprio imposto.



Releia a discussão sobre demanda e oferta, ilustrada pelas Figuras 4 a 8, apresentada na disciplina *Introdução à Economia*. Note as variáveis que podem influenciar as quantidades demandadas e ofertadas.

Se você supuser um imposto fixo em reais por unidade do produto, o preço bruto, p_B , será igual ao preço líquido, p_L , mais o imposto por unidade do bem ou do serviço, t :

$$p_B = p_L + t$$

Nessa fórmula, adicionamos o imposto ao preço de vendedor para chegarmos ao preço de comprador. Essa identidade contábil é, portanto, sempre verdadeira.

Contudo, há nessa identidade um paradoxo. Pelo lado do comprador, parece que ele efetivamente pagará o imposto, pois esse é somado ao preço recebido pelo vendedor, p_L . Do outro lado da transação, o vendedor pode sempre achar que o imposto está reduzindo o preço de comprador, p_B , exatamente pelo valor do imposto, deixando-lhe um preço de comprador, p_L , muito baixo.

O que ocorre ao preço de mercado existente antes da introdução do imposto? É a esse preço que tanto comprador quanto vendedor efetivamente fazem suas comparações.

A seguir, faremos a análise gráfica para o caso em que há incidência legal sobre o comprador. Do preço de comprador, o vendedor subtrai o imposto para chegar a seu preço. Assim,

$$p_L = p_B - t$$

Em um gráfico de oferta e de demanda, essa equação equivale a um deslocamento para baixo da curva de demanda. Veremos, na Figura 2, que a curva de demanda D é deslocada para baixo, sendo a curva com o preço de vendedor representada por D' . Do ponto de vista dos vendedores, o preço relevante é o preço que os compradores estão dispostos a pagar já descontado o imposto. Esse é o preço que será comparado aos custos de produção, os quais definem o preço mínimo pedido pelos vendedores.

Além do preço, há várias influências sobre a demanda e a oferta que podem deslocá-las. Os impostos tornam os preços percebidos em cada lado da transação diferentes entre si. Na análise ilustrada anteriormente, a curva de demanda deslocada é um instrumento auxiliar que representa a curva de demanda efetivamente considerada pelos vendedores em suas decisões.

Releia a Unidade 3 da disciplina *Introdução à Economia*, ela apresenta o que pode afetar a demanda e a oferta.

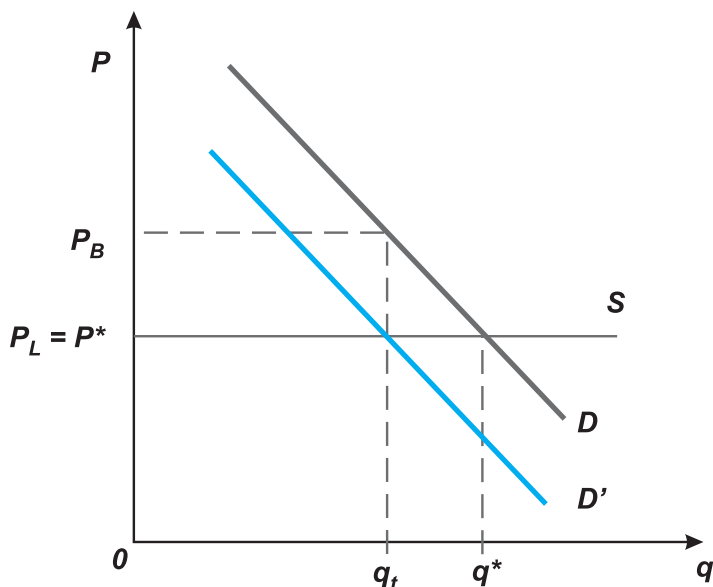


Figura 2: Incidência de um imposto sob oferta perfeitamente elástica
Fonte: Sanson (1991, p. 110)

A introdução de um imposto altera a posição de equilíbrio num mercado competitivo. Veja, na Figura 2, que a posição inicial, em que a quantidade demandada é igual à quantidade ofertada, ocorre para a quantidade q^* ao preço p^* . Com o imposto, essa mercadoria fica mais cara e os compradores compram menos, agora a quantidade q_t . Os compradores pagam p_B por unidade e esse preço é agora maior do que antes, portanto eles compram menos. Nesse caso, o preço de vendedor continua o mesmo que antes, pois $p_B = p^*$, enquanto o preço de comprador aumenta pelo valor do imposto. Nesse caso, o empresário que reclamasse da carga de impostos sobre a folha de pagamento estaria com razão, pois seria o comprador dos serviços de trabalhadores. Já se fossem consumidores de aparelhos de som, teriam razão em reclamar dos impostos, mas não os lojistas.

Releia o conceito de elasticidade na disciplina *Introdução à Economia*. Note que a oferta horizontal de longo prazo é um caso de altíssima elasticidade-preço. Em termos matemáticos, ela é infinita.

Há, contudo, uma suposição implícita na Figura 2, crucial para o resultado obtido em termos de incidência econômica. Nesse mercado, a **elasticidade-preço de oferta** é altíssima. Qualquer pequena variação no preço de venda leva a um aumento muito grande na quantidade ofertada. Seria a situação de um grande número de pequenos produtores de um bem ou de um serviço cujo custo marginal e custo médio no equilíbrio de longo prazo são similares. É, portanto, uma oferta de longo prazo, horizontal.

Nesse caso, uma explicação intuitiva seria que essa alta sensibilidade da oferta a variações de preços é que levaria à transferência para frente do imposto. O resultado decorre do comportamento simultâneo de um grupo grande de agentes. Do ponto de vista de cada vendedor, o imposto é subtraído do preço de comprador para se chegar ao preço de vendedor. O comprador apenas vê seu respectivo preço, já com o imposto incluído.

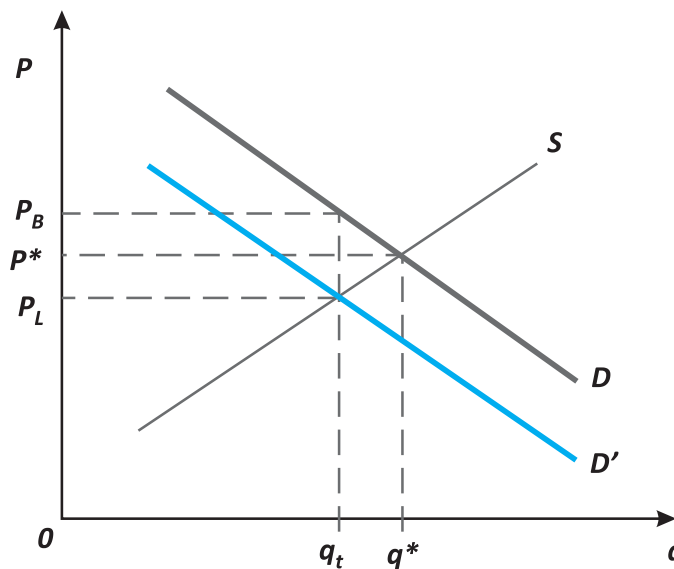


Figura 3: Incidência econômica de um imposto sob elasticidades-preço intermediárias

Fonte: Sanson (1991, p. 111)

Um caso mais geral ocorre quando ambas, oferta e demanda, têm elasticidades-preço em valores intermediários, conforme a Figura 3. Veja que tanto p_B é maior do que p^* como este é maior do que p_L . A redução de quantidade comprada para q_t reflete o aumento do preço de comprador. Do ponto de vista dos vendedores,

a quantidade vendida, que é a mesma quantidade qt , diminui por conta do menor preço de vendedor. Nesse caso, parte do imposto é transferida para frente e parte para trás. Essa transferência para trás é feita via preços envolvidos nas compras feitas nos mercados de trabalho e de matérias-primas. O imposto incide também sobre o resultado do capital empregado nas empresas vendedoras. Assim, o imposto incide sobre os dois lados das transações.

Note que se a incidência legal fosse sobre os vendedores, ocorreria um deslocamento da curva de oferta para cima, devido a um aumento de custos. No entanto, para um imposto de igual magnitude, os efeitos sobre os preços e as quantidades seriam os mesmos, independentemente do lado da transação sobre o qual o imposto incidisse legalmente.

Assim, para falar em incidência econômica, você precisa ter uma ideia do que ocorre aos preços das mercadorias após a introdução de um imposto. Porém, para estimar essas alterações, você precisará também ter uma ideia, a partir de estudos empíricos, de como são as curvas de oferta e de demanda nos mercados sobre análise. Isso, em geral, é feito pela estimativa de elasticidades-preço e elasticidades-renda, com a ajuda de procedimentos econométricos.

QUALIFICAÇÕES

Nessa discussão de incidência de impostos, há um aspecto a ser melhor qualificado. Consideramos as empresas como se fossem agentes econômicos que compram e vendem bens e serviços, quase como indivíduos. Na verdade, uma empresa é um conjunto de pessoas organizadas numa estrutura burocrática.

Usualmente, os próprios empresários acham que o imposto incide apenas sobre o rendimento de seu próprio capital. Mas a renda do capital é apenas o resultado obtido nessa atividade empresarial. Há trabalhadores assalariados de vários níveis e há fornecedores de bens e de serviços necessários à produção dos bens ou dos serviços vendidos pela empresa. Nesses casos, há transações de compra e venda entre eles e a empresa. Portanto, a empresa não passa de um intermediário entre os compradores de seus bens produzidos e seus fornecedores, incluindo os donos do capital financeiro aplicado nela. Os tributos incidem tanto sobre os clientes quanto sobre os fornecedores e os trabalhadores, afetando a renda praticamente de todos. Com base nesse argumento, não há incidência de impostos sobre a empresa propriamente dita, embora, muitas vezes, tributos sejam cobrados dela para compensar serviços públicos fornecidos para atender suas necessidades específicas. Nesse caso, há uma contrapartida em termos de serviços públicos e o imposto teria a natureza de uma taxa ou de uma contribuição de melhoria.

Quem compra ou vende para o setor público também está sujeito aos impostos. Assim como as empresas, o setor público também envolve um grande conjunto de pessoas organizadas em estruturas burocráticas. Os impostos nas transações com o setor público, como é o caso do imposto de renda e da contribuição à previdência social, envolvem os vendedores para o setor público de um lado, e os contribuintes de outro.

Outro aspecto pouco enfatizado na discussão anterior sobre incidência econômica é o horizonte de tempo implícito na análise. Por exemplo, em um primeiro momento, os vendedores podem simplesmente alterar seus preços pelo valor total de um novo imposto cuja incidência legal ocorra a eles. Porém, à medida que se efetivem os ajustamentos de mercado, eles descobrirão que os seus preços podem não se manter devido à concorrência. Isso também ocorre quando o governo reduz impostos para beneficiar os compradores e os efeitos não aparecem imediatamente. Nessa situação, os vendedores continuam, em um primeiro momento, a cobrar os mesmos preços que antes, embora a concorrência tenda a neutralizar isso no longo prazo. Implícito nos movimentos ao longo das curvas

de oferta, como as das Figuras 2 e 3, estão ainda os ajustamentos de entrada e de saída de firmas no mercado, que é uma das formas em que se manifesta a concorrência. É somente assim, em um período de tempo mais longo, que todos os ajustamentos serão completados em mercados com alto grau de concorrência.

Outro aspecto, ainda, é que uma fatia importante da economia funciona em mercados com baixo grau de concorrência. Para um mercado não competitivo, há muito pouco que possa ser previsto pela Teoria da Incidência de Impostos. Não há modelos gerais e os estudos empíricos são incapazes de definir quais são os modelos mais adequados. Por exemplo, para mercados com poder de monopólio, é possível apresentar desde modelos com transferência mínima do imposto até casos com transferência superior a 100%, ou seja, o preço aumenta mais do que o atribuível ao imposto.

Nos modelos de oligopólio, há ainda mais possibilidades, dependendo do tipo de modelo. A não inclusão do imposto nos custos, por exemplo, poderia ser uma boa estratégia de curto prazo se as firmas individualmente temessem que um ajuste de preços por conta do imposto levasse ao rompimento de um acordo tácito entre elas. Uma mudança de posição permitiria ganhos para quem furasse o acordo, mas poderia terminar em uma “guerra de preços”. Por outro lado, deslocamentos prévios de demanda poderiam não ter resultado em aumentos de preços por conta justamente do medo da “guerra de preços”. Assim, um pequeno aumento de impostos já poderia ser um sinal para que as empresas reajustassem seus preços, incluindo tanto o aumento represado quanto o repasse de impostos. Um estudo empírico mostraria um aumento de preços maior do que o valor do imposto.

Por fim, há um aspecto que diz respeito aos agentes econômicos, tanto aqueles cuja renda é predominante do trabalho, os assalariados, quanto aqueles cuja renda decorre de diferentes formas de direitos de propriedade, como juros e aluguéis, além da classe média que possui fontes misturadas de rendas. Você pode considerar de um lado os consumidores, que é como esses agentes aparecem ao comprarem coisas para seu consumo e, de outro, os produtores, que

é quando eles aparecem como vendedores. O trabalhador é tratado em separado, mas é também um vendedor de serviços.

Lembre-se de que os produtores e os trabalhadores também são consumidores. Assim, o mesmo raciocínio pode ser feito a eles. Do lado da produção, a incidência afeta os donos de diferentes tipos de propriedades de bens de capital, utilizáveis no processo produtivo pela diminuição da sua própria renda real. A redução do preço de vendedor tem sempre implícita uma redução de remuneração de algum desses bens, dos salários e dos preços de matérias-primas.

Complementando...

Amplie seus conhecimentos fazendo as leituras propostas, a seguir:

- 📌 *Finanças Públicas* – de Fernando Rezende. Nessa obra, você encontra uma conveniente classificação dos tributos brasileiros segundo a base e o tipo de contribuinte, embora já precise de atualização dada à alta frequência de mudanças no STN, e a classificação de receitas orçamentárias.
- 📌 *Orçamento Público* – de James Giacomoni. Nessa obra, você pode conferir a classificação de receitas orçamentárias mais detalhadamente.
- 📌 *Incidência tributária e os gastos em alimentos* – de João R. Sanson. Esse artigo de pesquisa aplicada apresenta mais detalhes sobre incidência econômica.
- 📌 *Introdução à Economia* – de N. Gregory Mankiw. Essa obra, em seus capítulos 6 e 8, aborda a incidência econômica.

Resumindo



Nesta Unidade, vimos que as receitas orçamentárias são classificáveis, segundo a natureza econômica, em receitas correntes e de capital. Além disso, classificamos os tributos de acordo com a base sobre a qual são calculados:

- ▶ propriedade;
- ▶ venda de ativos reais;
- ▶ venda de mercadorias;
- ▶ fluxos de renda; e
- ▶ transações financeiras.

A incidência legal dos impostos mostra quem os recolhe ao fisco, e a incidência econômica leva em consideração o possível repasse dos impostos via alterações de preços.



Atividades de aprendizagem

Vimos, nesta Unidade, as receitas orçamentárias e os tributos e como eles se aplicam no caso brasileiro. Agora, teste seu aprendizado com as atividades propostas. Em caso de dúvida, lembre-se de que seu tutor está à disposição.

1. Com base na Tabela 1, apresentada na seção *Principais Tributos*, identifique a base tributária de cada um dos principais tributos.
2. Diferencie incidência legal de incidência econômica na discussão do impacto dos tributos sobre a renda das pessoas.
3. Refaça a Figura 2, encontrada na seção *A Incidência Econômica*, para um caso em que a curva de oferta é vertical, ou seja, em que a elasticidade-preço da oferta é zero. Nesse caso, grandes variações no preço do bem não causariam nenhuma variação na quantidade ofertada. Introduza um imposto que desloque a demanda para baixo e mostre sobre qual lado da transação incide esse imposto. Se a curva de oferta for apenas bem inclinada, sem chegar à vertical, o exercício também funciona, pois ainda se tem um caso de baixa elasticidade-preço da oferta.
4. Vá ao sítio da Secretaria da Receita Federal, na página de Estudos Econômico-Tributários/Estudos e Estatísticas, e procure o estudo *Carga Tributária no Brasil* mais recente e refaça a Tabela 1, disponibilizada na seção *Principais Tributos*. Disponível em: <tinyurl.com/cdh3nz>. Acesso em: 15 dez. 2010. Então, analise as mudanças na estrutura dos principais tributos, se é que houve alguma.